

都民の生活防衛と

都政改革の方向

— 都財政再建委員会の答申を批判する —

一九八〇年五月二八日

東京都行財政委員会

都労連の委嘱を受け、都政のあり方について検討を行っていた

「都行財政検討委員会」（代表委員、小沢辰男武蔵大教授、門間薫吉

創価大教授）は、五月二八日、「都民の生活防衛と都政改革の方

向」と題する最終報告をまとめました。この報告は、鈴木都知事の

私的諮問機関である都財政再建委員会の答申（本誌一月号「ドキュ

メント」参照）を厳しく批判したものとなっております。

ドキュメントでは「第一部『答申』の内容とその批判」から「政

府・財界の八〇年代構想と『答申』」「『答申』の基本的性格」「『答

申』の内容と問題点」、「第二部行政各分野にみる減量都政の実態」か

ら「福祉の有料化と救済福祉への後退」、「第三部都財政の民主的改

革を推進するための政策提起」から「福祉優先の都政確立のために」

を抜すいしご紹介いたします。

政府・財界の八〇年代

構想と「答申」

政府・財界の八〇年代構想は、一九七八年六月二十七日の関西経済同友会「総合安全保障の確立をめざして」に示されている。八〇年代の低成長経済のなかで、「経済大国」にのし上ったわが国の安全保障をはかるためには、軍事、政治、経済、外交、文化などの各方面たわたる「総合安全保障の確立」が望まれるというのである。七八年末の自民党大平内閣の登場いらい、この構想は、政府・財界・自民党の基本戦略となつている。

たとえば、昭和五十四年度政府予算をみると、産業基盤優先・財界本位の大型借金財政（同年度末国債発行残高五八兆円）から脱けだすための「財政再建」と「景気回復」の両立をねらうという建て前で、「安あがりの政府」実現を打ち出し、公共事業費はふやす一方、本命の増税「低福祉高負担」政策にふみ切つたのである。

五五年度政府予算にいたっては、予算総額四二兆五八八億円、対前年度比一〇・三％増（二一年ぶりの低い伸び率である）という

「国民高負担」のひきしめ予算のなかで、歳出をみると、経済協力費一七・六%増、エネルギー対策費二二・九%増に対し、社会保障費七・七%増、文教関係費五・二%増というきわ立った対照をみせている。防衛費については、GNPの〇・八%という大蔵省原案が、急速に〇・九%維持強化の方針にかわつたのである。そして本年五月一日の日米首脳会談では、イラン、アフガニスタン問題を背景として、防衛費の急速な拡大強化が約束されたことを考えると、資源確保、海外進出・援助および軍事大国化をふくむ「総合安全保障体制」の確立が急がれるとみてよいだろう。

では、政府・財界・自民党の八〇年代の地域・自治体戦略は何か。昨年四月の統一地方選挙では、八〇年代は「地方の時代」であり、「文化の時代」であるとのスローガンがかかげられた。この地方自治強化の「潮流」に乗って、首相の諮問機関である第一七次地方制度調査会は『新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政制度のあり方についての答申』を、昨年一〇月の衆議院選の直後の九月一〇日、首相に提出した。

この答申は、「国・地方を通ずる行政の簡素効率化」と「地方分権の推進」をあげて

いるが、其のねらいは前者の方にあつて、行政のスクラップ化、民間委託の強大、および自治体行政の民間企業への委譲、民間企業の自治体行政への食い込みがうたわれている。これこそが、政府・財政の八〇年代の地域・自治体戦略だといつてよい。

しかも、この答申の性格は前文によく示されている。一つには、低成長時代に入つたので、増大した行政を減らさなければならぬと「減量経営」の必要性をうたっている。二つには、国民の価値観がかわつたので、それに対処する必要があるという。つまり、住民運動の盛り上がりなどにより革新自治体がふえたので、この動きに対処するためにも、住民の相互扶助によるコミュニティの育成、大平首相のいう「日本型福祉社会」の構築をつうじて、保守的・安定的「地域社会」をつくりあげたいというのである。

そして、受益者負担強化の原則を強調するが、「地方分権」の重要な一環をなす機関委任事務制度の改善の必要性はうたつものの、具体策は出していないのである。

なお、機関委任事務のあり方とも関連して、「地方公共団体の行政執行における適法性の確保」がうたわれているが、これは東京、京

都など各地の自治体が国の基準を上まわる公害防止条例を作つたことに対し歯止めをかけるねらいがあるとみられる。また、革新都政による六九年からの国に先がけた老人医療費無料化の発足、そしてようやく七三年からの七〇歳以上の老人に対する国の同制度発足にさいして、革新都政は五歳引下げて六五歳からとしたことなどは、国にとつて好ましくないと思われたからにちがいない。

つぎに、これに呼応して、自治体行政の「減量経営」の「指針」を示したものが、日本都市センターの都市行政研究委員会（委員長は鈴木俊一現東京都知事）による『都市経営の現状と課題』（一九七八年）、および『新しい都市経営の方向』（一九七九年）である。自治省官僚も参加しているから、これは国の方針とみてよい。

この背景をみると、一つは、七五年の統一地方選挙での、政府・自民党による革新自治体攻撃である。とりわけ革新都政に攻撃が集中した。人件費過大、福祉のばらまき、公共料金の据置き、という攻撃がそれである。都市行政研究委員会の発足が七七年五月だから、これに対する「指針」を出すねらいがあつたといえる。

二つには、七四年いらいの不況のなかでの、民間企業による技術革新と「減量経営」の強行である。特徴は人員整理、賃金抑制などの「コスト引下げ」である。さらに、七五年度には、国・地方自治体ともに、スタグフレーションによる租税大減収のため、財政危機におちいり、以後その対策としての国債・地方債発行による借金が雪だるま式にふえていったので、いまや、歳出を減らすために、民間の利潤追求を目的とする「減量経営」方式を、自治体行政（公共行政）に、「行政の減量、効率的運営の必要性」の形で持ちこんだのである。たとえば、税金を効率的に使えという住民のねがいに乗じて、行政の減量をはかり、「コスト意識を強めよなどという。だが、どの行政を減らすかの基準は、たとえば事業効果のつよいものということになるが、その判断は、政府の意向を受けた自治体当局のそれになりやすく、住民や自治体職員の意向は軽視され、結局のところ、国・地方を通じる官僚支配の強化、新しい中央集権的地方行政の再編強化につながる公算大となろう。

こうして、「都市経営論」の主張の第一は、行政の減量化、行政のスクラップアンドビルドのすすめである。この場合、「行政の守備

範囲の明確化」の名で、住民直結の行政の切り捨てがすすめられることになる。とくに「施設」と「現業」の職員がふえたことと、組織・機構の肥大化との二つがあいまって、人件費がふえているのだといっている。「最大のポイントは人件費で、経費のなかで、最もおそろしいもの」が人件費だ」とさえるのである。つまり、人件費の切下げが本命となっているとみてよい。

第二に、したがって、行政の合理化をすすめるために、民間委託の拡大をすすめている。例として、ゴミ収集、学校給食、保育所、幼稚園などがあげられる。公立や自治体の直営では経費がかかり、非効率だ、民営の方が安上がりだという。だが、それは民間労働者の低賃金と労働強化によるものであることはふれず、また結果的たは住民サービスの低下、住民負担増につながるおそれがある点については、何もふれていないのである。

第三は、行政サービスの「受益と負担の結びつき」のシステム「開発」の名で、住民負担強化を主張している点である。保育料引上げが例示され、公立の保育所運営には児童一人一カ月二丁三万円の公費がかかっているのに、保育料はその一五%しか徴収されていない事

実を住民に知らせよという。さらに、「社会的公正の実現」の見地から、自立可能な者までが「福祉」の名の下に、自立できない者と同じく公的援助を受け、また、行政から特定のサービスを受けているのに、「自立できない弱者」と同じく、本人負担が低いのは、「社会的不公平」があるとして、住民負担増の根拠としているが、「真の福祉論」「有料福祉論」の根拠が、これであろう。

第四に、そうはいつても「都市経営論」は現行の国と地方を通じる行財政のしくみの改革をうたい、最近はむしろ機関委任事務がふえ、中央各省の統制が強まっている。だからこそ権限委譲をすすめ、都市財源を充実せよという。だが、重点は従来のような「自らなすこと」ではなくて中央により多く求める傾向」を自己裁判し、今後は「自治体の主体的努力をふまえた実績を背景として政府に要請する」点におかれ、「内部努力」が先で、国への財源要求はあとだといっているのである。

このようにみえてくると、今回の都財政再建委員会の答申は、政府・財界の八〇年代構想を受けた「都市経営論」の「東京都版」であり、全国自治体の減量経営推進の「先導的役割」を果す性格をもつものといえよう。

また、今回の答申では、「府県」としての東京都の区市町村たいする官僚行政支配強化の路線が提案され、実行に移されていることを指摘しておかなければならない。たとえば、地方自治強化の名で、住民生活援助の都の補助打ち切り、仕事の押付けがすすめられているだけでなく、特別区に対しては、都区財政調整制度への標準概算方式の導入による都からの財源引きしめが提案されている。

そして、三多摩市町村に対しては、市町村調整交付金新設をつうじて、市町村の行財政運営への都の行政支配を強化する動きがすすんでいることなどに、それがみられる。減量経営の「合唱」のなかで、区市町村に対する都の支配強化がすすみ、住民生活本位の区市町村行政援助の方向が変質する公算大であることを、ここでとくに指摘しておきたいのである。

「答申」の基本的性格

最終答申は、第一部・財政再建のための考え方、第二部・財政再建のための具体的方策に分れているが、第一部では「再建の目標」として、表一（略）のように中間答申の

路線を押しすすめることを前提にして、「健全財政の確立」を提案している。第二部で、具体的方策として、行政のスクラップアンドビルド（事務事業の見直しと答申はいう）の「基準」を示し、有料福祉の全面化、受益者負担原則の拡大による都民負担増、区市町村への事務移管と財政負担の強化を提案している。

表一によると、「答申」のねらいは明らかである。中間答申と最終答申を合わせた財源捻出額は、五五年度一四〇〇億円から五七年度、二七五〇億円に拡大している。だが、このうち区市町村への負担強化、事務事業の見直し、受益者負担の強化、都職員の数削減や微税努力の強化などが、八五%を占めているのに対し、国と自治体の不公平な事務、財源配分の改革を中心とする税財政制度の改善（制度改善）は、わずか四〇〇億円、一五%にすぎない。

「答申」は、第一部の三・財政再建の方向で、都財政再建の基本を「都政の責任領域の明確化、職員の意識改革（親方「日の丸」意識からの脱却を説いている）におき、右にみたように税財政制度の改革を事実上放棄し、都が責任をもつ行政範囲を大きく縮小し

て（行政の減量化、スクラップ化）、財政負担を都民と区市町村に押しつけることをねらいとしているわけである。

「答申」によると、健全財政実現の具体的な手法は、経常収支比率の引下げである。「五七年度で実質収支の赤字を解消するだけでなく、少なくとも経常収支比率を九〇%程度に改善し」、なるべく早く都道府県段階では、自治省が望ましい水準とみている八〇%程度まで引き下げることが提案されている。

経常収支比率は、経常経費（人件費、扶助費、公債費、補助費など）に充当した経常一般財源（地方税、地方公付税、財産収入など）と、経常的に収入される一般財源の総額（上述の財源）との割合を示すものであるから、この比率を引き下げるとは、「分子」の人件費や福祉費や都の公営企業および区市町村への援助額などを削減するための、「内部努力」につながることを、明らかである。問題は、「分子」の「都税等と地方交付税」だが、現在、東京都は都道府県段階のうち唯一の地方交付税の不交付団体とされているので、経常収支比率が高くあらわれ、それがまた、行政の「減量経営」強行の手段とされる関係にあるといえよう。

では、経常収支比率を低下させて浮いた一般財源（都は前述のように都税等）を何に使うのか。これについては、昨年七月、鈴木都知事が都財政再建委員会第一回開会あいさつで、このままでは、五七年度で約三〇〇〇億円の実質赤字たなるので、“内部努力”などで赤字を解消し、経常収支比率を九五%以下に引き下げ、これによって約一〇〇〇億円（九〇%なら二〇〇〇億円）程度の一般財源を浮かし、これを投資的事業に充当したいと述べていることをあげておきたい。

ところで、浮いた財源を、どのような投資的事業に支出するのか。鈴木都知事の就任後最初の昭和五四年度六月補正予算編成によって、その方向が明らかにされたといえる。よく知られているように、「福祉の見直し」第一号として、革新都政の成果の一つであった「敬老パス」を「老人パス」（五五年度シルバー・パス）に切りかえ、所得制限導入、受益者負担強化、“有料福祉 推進に乗り出した”だけでなく、問題の「都市基盤の整備」に関連して、革新都政時代から継続審議となっていた環境アセスメント条例案の“撤回”が宣言され、逆に革新都政下では“凍結”されていた、外部環状線、首都高速中央環状線、

東京湾岸通路・横断橋などの大型公共投資プロジェクトの“復活”があきらかにされたのである。

鈴木都知事の「マイタウン構想」推進と合わせ考えると、浮いた財源が支出される投資的事業の方向は、今後、財界本位の“東京づくり”に向けられる公算大といえよう。

こうして「答申」のねらいは、都民本位・福祉優先の革新都政の成果を掘りくずし、財政本位・産業基盤優先の都政実現にみちを開くことに向けられているとみてよい。そして、これがまた「答申」の基本的性格であるといわざるをえないのである。

「答申」の内容と問題点

「答申」は、財界本位の都政づくりのための都財政再建の具体的方策として、中間答申のそれを押しすすめ、一、内部努力の推進、事務事業の見直しと受益者負担の適正化、二、区市町村との事務分担の見直しと財政負担の適正化、三、地方行政制度の改善の四つの柱をかけた、行政の減量化、有料福祉の全面化、区市町村への財政負担押しつけ、都民負担増の路線を推進しようとしている。

このうち、すでにみたように地方行政制度の改善については、新しい国の財源保障措置額は、五七年度四〇〇億円だが、宝くじの増発分一〇〇億円がふくまれているので、同年度の「答申」による財源捻出額総額二七〇〇億円のわずかに一%、三〇〇億円が、本格的な国による財源保障措置とみられるにすぎない。

「答申」のもう一つの特徴は、都行政のスクラップ化、都施設の整理、統廃合民間委託などについての「基準」を提案し、有料福祉についての考え方を公然と宣言し、さらに、その他の行政施策については、国の「基準」（たとえば、保育料については国の徴収基準）あるいは国の制度（たとえば、現行の都区財政調整制度を“改善”して、できるだけ国の地方交付税制度の方式を準用するように提案するなど）に依拠し、それに従うように提案していることである。だが、その場合、「基準」の具体的適用に関して、都職員の参加、都民参加についての提案ないし勧告は、「答申」に示されていないという点である。これらで果して、都民の理解と協力がえられ、都職員の士気高揚がはかれるだろうか、また都と区市町村の民主的協力関係が打ちたてられる

だろうか、疑問なしとしないのである。

そこで、以下「答申」の問題点を四つに分けて検討しよう。

第一に、「減量経営」路線の推進である。

その一として、「答申」は、中間答申による三力年間で一万二〇〇〇人の定数削減、給与改訂一〇月実施、退職手当等の見直しのよりいっそうの推進を提案している（表一―二参照・略）。

これによって、今後「内部努力」の柱として国の基準を超えて配置されている教職員二三六一名、福祉関係職員五二七三名などについて、さらに大幅な削減が求められ、いよいよ福祉、教育水準の後退は避けられないものとなるであろう。

その二として、都の事務事業の見直し基準が、その内容、その主体（役割分担）その手段（民間委託や受益者負担）について提示され、また都の外郭団体の見直し基準も提示され、さらに七〇〇余におよぶ都から財政支出団体（首都高速道路公団、京浜外貿埠頭公園など）の補助見直しが提案されている。しかし、定時制高校（現在一一七校・二二六学級）の統廃合が事務事業の見直しの一環として勧告されているが、定時制教育の基本的あ

り方の検討をぬきにして提案するのは、早計にすぎるとは思わないか、あるいは、逆に外郭団体の見直しといっても、首都高速道路公団などへの都の出資金打切りは提案されておらず、また、東電や東京ガスへの安い道路使用料の見直しなど、大企業に対する優遇措置等をやめることなどを提案していないのは、「公正」といえないのではないか、などの疑問が提起されるのである。

その三に、事務事業の見直しの一環（役割分担）として、他に国や市町村の事業と「競合」している都の事業の例、たとえば都の住宅融資事業などがあげられているが、もしそれが廃止されれば、都民の他の融資機関による返済額の負担は、おそらく大となるにちがいない。

その四として、畜産試験場、蚕糸指導所など各種試験研究機関の統廃合の提案もまた、関係都民、都職員との話し合いなしに行なわれるわけにいかないだろう。同時に、各種研究機関の果たしている社会的意義及び今日的役割の検討なしに統廃合しようとするのは、これまた当を得ていないものといわざるを得ない。

第二は、有料福祉の推進である。最終答申

は「福祉サービスのすべてが、無料もしくは著しく低廉な費用で供給されるべきであるとする通念は再検討されるべきだ」と有料福祉の全面化を提案する。また、受益者負担の強化を強調し、五五年度予算でも、都立高校授業料ほか三一項目におよぶ使用料・手数料の引上げが行なわれている。また、来々が国際障害者年だというのに、心身障害者（児）世帯へのホーム・ヘルパー派遣は民間委託にせよという。さらに、国保の保険料引上げはすでに実施されているが、保育料問題については、「答申」を受けた四月二三日に、鈴木都知事は保育の理念、保育料など費用負担のあり方について、東京都児童福祉審議会に諮問を行なう意向を表明し、五月一〇日には同審議会の審議がはじまった。まことに有料福祉路線の具体化は急ピッチである（表一―二参照）。（略）

第三は、特別区および三多摩市町村への事務移管と財政負担強化の提案である。その一として、市町村に対する都の高率補助事業の見直しがあげられている。現在、市町村に対する高率補助事業は二六件あるが、うち三件が五五年度予算で見直されたが、さらに見直せというのである。これらの事業には生活保

護者に対する看護料助成、保育室運営事業補助など地域住民生活に密接に結びついたものが多いのである。その二は、都の保育所、福祉作業所の市町村への移管、特別区への清掃事業などの移管の提案である。清掃事業などの区移管については、都区間で「十分協議すべき」だといっているが、問題はきわめて多い。たとえば、清掃事業の移管に当たっては、第一に、職場討議による職員の合意と納得が必要であり、勤務条件、作業条件の維持改善とりわけ移管後の特別区における直営の維持が基本前提にならう。また、第二に、移管問題の検討に当たっては、都区協議による第三者的審議機関の設置が望ましい。その構成員としては、学識経験者、住民代表、都議会、区議会および職員組合の代表も参加する必要がある。その場合、東京都の都市機能や都と区の関係における特殊性など、住民サービスの上という点から問題を説明することを前提とすべきであらう。その三は、都区財政調整制度の見直し、および国保調整交付金の都区財政調整交付金への組入れの提案である。とくに後者については「都区と協議のうえ」といっているが、いよいよ特別区の財政負担も重大問題となるにちがいない。

第四は、地方行財政制度の改善の提案である。行政の簡素・合理化については機関委任事務制度・地方事務官制度の改廃などが要求されているが、税財政制度の改善は、「都に對するもの」と「大都市財政の確立」（他の大都市に共通）に関するものと分れている。

前者については、義務教育教職員給与費国庫負担金などに対する国の財源調整制度の是正、差等補助金の廃止、首都警察費など都に特有な財政需要に対する国の負担強化などの提案がそれである。だが、その是正額は、表一で明らかのように、「中間答申」による五五年度是正額約一〇〇億円程度とみられている。都の資料によると、五四年度の財源調整額は二七八億円とみられているから、その改善額はまだ少ないといふべきである。差等補助金の改廃問題は、「答申」段階では具体化されていないが、五二年度で下水道事業補助金までふくめると三八二億円の減収に達するとみられ、首都警察費についていえば、首都のいわゆる特別要人警護費だけで三四〇〇人の警察官の件費で一八〇億円の巨額に達するという。したがって、これらの都負担額が解消されるだけでも、都財政の好転は疑

いない。

「答申」による「大都市財政の確立」の提案は、大都市税源の充実、地方交付税制度における大都市財政需要額算定の改善、地方債許可制度の緩和などを中心としている。注目すべきは、法人事業税の外形標準課税実施について、国に対し善処を要望するにとどめなかったことである。

都税収入のうちで、毎年度多いときで約四割、少ないときでも三割と最も大きな割合を占める法人事業税の外形標準課税（現在の課税方式は法人の利益課税方式となっている）は、地方税法第七二条の一九によって、都道府県が自主的に実施できるみちが開かれている。都財政再建委員会でもこの問題が一応取上げられたが、「答申」では取止めになったと伝えられる。だが、革新都政下の「新財源構想研究会」（山本正雄会長）の第五次報告書（一九七六年）によると、都内の資本金一億円以上の全業種に五％の外形標準課税を行えば、四九年度ベースで約六三〇億円の増収（今日では七〇〇億円以上とみられる）になると推計されている。

それどころではない。同じく新財源構想研究会の第七次報告書（一九七九年）によると、

地方交付税制度に関して、大都市としての都特別の財政需要を正しく算定すれば、都は五二年度ベースで、二九四〇億円の地方交付税の交付を受ける計算になるはずである。

なお、「答申」は、国庫補助金に関する都の超過負担の解消を訴えていない。都の資料によると、この超過負担額、すなわち都の一般財源持ち出し額は、五二年度ベースで一〇二八億円にのぼると算定されているのである。

こうして、もし国が東京都に対して以上のような税財政制度の改善措置を実施すれば、都財政は好転し、都民本位、福祉優先の都財政の運営を実現することは可能だということ、ここで改めて強調しておきたいのである。

福祉の有料化と

救貧福祉への後退

(一) 基本政策の批判

第一に、「敬老乗車証」から「シルバーパス」への切りかえに典型的にあらわれた鈴木都知事の「真の福祉論」は、いわゆる思惑的・慈惠的福祉観にたつものである。そのよ

うな福祉観の源流は一七世紀初頭のイギリスの「救貧法」やわが国では明治七年の「恤救規則」の中に求められるものである。そこでは、失業、貧困、疾病などは個人の責任とされ、救済はまず個人の自立自助にゆだねられ、それでも救済されない場合に限って、国や自治体によって上から思想的・慈惠的な施しが行なわれることとされた。それに対して、現代では失業、貧困、疾病などは「社会」にも原因があることが各国で法制の上からも認められ、その解決を国や自治体に求めることは個人の当然の権利となってきた。したがって、今日、そのような「古典的貧困」に加え、新たに国の政策や企業の活動のあり方と深く結びついた公害などの「現代的貧困」が都民生活の上に重くのしかかってきている状況のもとで、自立自助、相互扶助を強調する「真の福祉論」を展開することは、行政責任を回避する極めて時代錯誤的なものであるといわざるをえない。

第二の鈴木都知事の福祉・医療政策の基本的性格は、「国基準」の絶対化である。しかし、その根拠となっている法令をみると、「児童福祉施設最低基準」という名称のように、その第四条で「児童福祉施設は、最低基

準をこえて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない」と規定している。「国基準」とは「最低基準」のことであり、「国基準」をうわまつている「都基準」は、法令に違反しているところか、法令を模範的に遵守してきた結果なのである。

第三に、サービスの利用者と非利用者との間の不均衡を問題にすることによって、都民各層の分断をはかり、大企業・政府と一般国民間の大きな不均衡から目をそらさせようとしていることである。たとえば、大企業優遇税制を廃止すれば、サービスの利用者と非利用者の不均衡はただちに解消するであろう。

第四に、財源を保障しないまま福祉・医療事業の区市町村への移管によって、「財政再建」をはかろうとしていることである。国・地方の税・財政制度の改革なしに、事務事業を区市町村に移管すれば、区市町村の財政審清によって事務事業を廃止あるいは福祉水準の切り下げになることも予想され、大都市東京で一体となって生活している都民の間に、大きな不公平をもちこむことになるだろう。

最後に、以上のことによって鈴木都知事は、区市町村の福祉・医療行政のなかにも「真の福祉論」をもちこみ、さらに、自治省からみ

て「模範的」自治体となるべく全国の自治体に対して、八〇年代路線をしくために、悪しき先導性を発揮しようとしていることである。したがって、広範な都民運動と革新都政が先導してきた福祉・医療が、後退するようなことがあれば、その影響は、全国の自治体の福祉・医療水準の後退となって現実化するであろう。

(2) 事業の廃止・縮小と定数削減
中間答申で提言している「職員定数の削減」は、単に定数削減にとどまらず、事業の廃止・縮小へと波及し、露骨な行政サービスの低下となつて、五五年度予算において現実化した。

その主な事例をあげると、大塚病院の閉鎖
一四七名、広尾病院仮設外来廃止八四名、府中病院神経内科入院廃止八三名、松沢病院病棟一時閉鎖一八名など、知事部局関係で実質二六〇名にもぼる（他に区移管分四七四名を名目的に加えている）。

大塚病院はベッド数二〇五、入院一日平均一九四名、外来一日平均五〇四名、職員数二四六名の総合病院で、利用者の居住地をみると、豊島区、文京区が圧倒的に多いが、遠方

では、埼玉県・千葉県からの利用者もある。診療科目の特徴をみると、国の指定する原因不明で治療法未確立の難病のための「リウマチ料」が特設され、膠原病（こうげんびょう）とリウマチの治療およびリウマチ患者のリハビリテーションをおこなっているし、五二年からは障害者歯科診療を開始している。身体の不自由なこれらの患者にとつて、大塚病院が閉鎖になり、他の都立病院へ転院することは非常に苦痛であるし、私立病院への転院となると、現在の数倍の差額ベッド代を支払わねばならないであろう。もちろん、この事情は一般の地域住民にとつても同じで、身近で安くて良質な都立病院の閉鎖は、住民の有形無形の負担として背負いこまされることになる。

人口の高齢化を目前に、医療保障は抜本的改革を要求されており、その中で、都立病院のあり方、役割を構築していかなければならないが、その基本的な考え方は都民にとつて安くて良い医療の提供、地域医療における中核的病院としての再生ということである。

(3) 定数見直し
が福祉園・保育所などに与える影響

こつした定数削減が現場にどのような影響を与えるのだろうか。

たとえば、重度精神薄弱児の収容施設「東村山福祉園」（児童数一六〇名、職員三二一名）で、削減の内訳は、訓練指導料一九名、医務料四名および事務職員二名である。この施設は、障害の程度がきわめて重く見放されていた児童を、革新都政が国の基準を上まわる職員の増配置をすることによって、優先的に収容してきたのだが、今度の定数見直しの結果、「国の基準」を日ざして実質的な第一歩の足がかりを築いたということである。

施設の機能の変化に応じて「見直し」は必要であるが、鈴木都政下での「見直し」はサービスの向上ではなく、「国の基準」を日ざしたサービスの切り捨てにほかならない。そのことは、たとえば、看護婦が削減されることによって、重度精神障害者に対する二人夜勤が不可能になり、そのことがただちに子どもたちの生命の危険と結びついてくるということを考えてみても明らかである。

「国の最低基準」を目ざす定数見直しの最大ののは公私の認可保育所である。保育所は社会福祉のなかでもっとも職員数をかかっている（五三年一〇月一日現在で、公私合計で

二万八八五七名)からである。

もつとも、一三の都立を除くと、保育所は区市町村および民間が運営主体であり都はそれらに補助金を交付するにすぎないから、都の思惑がそのまま実現されるわけではない。

しかし、その補助金交付のさいの職員配置基準は、国の基準に比べて児童数一〇〇名定員の施設の場合で、公私立とも八名多くなっており、とくにゼロ歳児保育や特例(長時間)保育、給食などが手厚くなっている。これが国基準にかえられてしまうと区市町村や民間法人が自ら財政負担をしない限り、極端に言えば次のような事態が考えられる。

ゼロ歳児保育は乳児三人に一人の保育から六人に一人の保育になり、看護婦はいなくなり、調理員が一名削減されることになってしまう。そうなればだっこして授乳することができなくなり、ベッドに寝かせたままの授乳が普通になり、おむつのとりかえ回数が減少し不潔になり、発熱しても気づかず、きめこまかな離乳食の調理は不可能になる可能性がある。

次に、父母の通勤時間に見合った保育時間を保障するための特例保育の保育三名が削減されるから、父母は、失業・パート化するか、

二重保育のために月額二〜三万円の保育料に匹敵する金額を支出せねばならないであろう。

これを保育労働者側からみると、大変な労働過重を意味する。

現在、革新都政の成果である都基準による職員増配置をおこなっている公私立の社会福祉施設は、老人ホーム、婦人保護施設、身体障害者更生援護施設一精神薄弱者援護施設、精神薄弱児施設、ろつあ児施設、養護施設、教護院、保育所で、「国の最低基準」以上の職員数は五四年度で一万一〇六四名である。

また、児童館、学童保育については「国の基準」による職員定数の最低基準すらないので、学童保育の定員三万三〇〇〇名、児童館職員総数二二二二名は都基準によって配置されたものである(五三年度)。これらについて国基準が適用されることになれば、パートあるいは民間委託が積極的にすすめられ、常勤職員が削減され、最悪の場合には、施設の閉鎖、事業の打ち切りが行なわれることになる。

福祉施設における「都基準」は、いまや全国の自治体へ改及しつつあり、「都基準」以

上の職員増配置を実施している自治体も珍しくはない。その意味で「都基準」は実質的な「国基準」になりつつあるから、現行の「国基準」こそ「都基準」へあわせて法律改定をすべきであろう。

(4) 民間委託による定数削減とサービスの切り捨て

五五年度予算で現実化した民間委託による定数削減の福祉・医療の主な事例は、病院等の洗濯・清掃一七名、老人ホームの清掃等一七名、公衆衛生看護専門学校の給食委託七名、エックス線車の民間委託三名などである。

たとえば、田無保健所のエックス線車の民間委託で関係職員を三名削減しているが、不採算部門だけに、サービス低下は必須であり、対象となっている零細事業所の企業主や労働者の病気の早期発見、早期治療ができなくなり、重症ケースの増大が予想される。

(5) 給与費の抑制と公価格差是正事業

中間答申では、ベースアップの実施時期の繰下げなどで、都職員給与の抑制を提案しているが、この影響は都の福祉施設職員だけで

なく、私立の認可された社会福祉施設職員
の給与にまで影響することになる。その理由
は、いわゆる給与の公私格差は正事業によつ
て、民生局関係一八種類、衛生局分二種類の
合計三〇種類の民間施設に対して、都職員な
みの給与が支払われているからである。

この給与格差は正事業は全国で一番すぐれ
ており、職員の定着率を上昇させ、専門職員
を増加させ、処遇内容を大幅に改善してきた
のである。もし、この事業が廃止にでもなれ
ば、民間施設は大量の職員不足、経営不安定
になり、施設利用者は「外」に投げ出される
ことになるであろう。

この給与格差問題の根本的原因は、国が見
積る保育単価などにおける人件費が非常に低
いことにあるのだから、国の予算を増額する
ことにより都の負担を軽くすることが筋道で
ある。

(6) 保育料の値上げねらう＝国基準

への追隨

都の保育事業の単独補助率は、五三年度を
ピーク（一〇割補助と財調）にしているが、
このピーク時の当初予算は一〇八億円であ
った。それに対して五五年度の都の単独保育

事業予算は五二億円であるから、五三年度の
二分の一以下になったのである。それだけ区
市町村財政を圧迫し、保育条件・保育内容の
切り下げ、保育料値上げの強い圧力となって
現われてきている。

国基準の保育料は、三歳未満児の最高額は
五万八千一〇円、三歳以上児の最高額は三万
四三百〇円になり、前者は特別区の現行の
保育料の三万〇四〇〇円の一・九倍、後者
は一万一〇〇〇円だから三・四倍にはね上が
る。

鈴木知事は、この高い「国の最高基準」の
保育料を徴収するとして財調を算定し、九四
億円を節減しようとしたが、住民運動や区長
会の強い抵抗によって五五年度は見送られ
た。

中間答申の注文のように、国基準の高い保
育料が特定財源として基準財政収入額に上乘
せして算定されると、相対的に交付金が減少
し、そのさい、現行の保育料のままだと、国
基準の保育料との差額は区の純粋の持ち出
しとなる。これが、実際の保育料値上げ要因
として強力に作用するということになる。

もし、この差額分を区が負担し、区民に転
嫁しなければ保育料は上らないが、代りに、

区の保育単独事業を廃止するとか、その他の
保育内容を実質的に切り下げたり、保育所建
設を遅らせたりして、費用の節減をはかる区
が出てくるであろう。

市町村部においても狛江市が「国基準」を
目標とするなど、二市町村で保育料値上げ
が現実化しはじめているし、そのうえ、都は
調整交付金に受益者負担割を入れることによ
り、市町村の保育料値上げを誘導するしくみ
をつくりだした。

このような都主導の方向ではなく、各区市
町村ごとに、父母、行政側、組合の代表から
なる保育問題の協議会を常設し、そこで保育
料、保育内容、保育条件などについて総合的
に検討していくことである。

(7) 特別区国民健康保険の問題

国保の加入者は、特別区で三〇二万人強、
市町村で八八万人強、組合国保で一六四万人
強、合計五五六万人である（五五年二月現
在）。

国保の保険料は、市町村の場合条例で決め
るものになっているが、特別区の場合は、設
立時の事情があつて都条例で決めることにな
っている。

区の保険料は、五五年四月より、均等割が年額四八〇〇円から六〇〇〇円へ、二五%の値上げ、所得割が一〇〇分の一一二から一〇〇分の一二二へと上り、保険料の賦課限度額が一七万円から二二万円になる。この値上げによる増収額は一〇二億円である。賦課限度額というのは、保険料が二二万円を超える場合は、二二万円にする、いわば上限のことであるが、健康保険の保険料の被用者負担分の上限が年に一八万二四〇〇円（特別保険料を除く）である。一般的に低所得者のための国保の保険料が、相対的に所得が高い健康保険の被用者の保険料よりも高くなる人が出るということである。しかも、国保の給付率は七割であるが、健保の本人は一〇割給付であることも忘れてはならない。

一層重要なことは、保険料決定の方式が「所得対応方式」から「医療費対応方式」に転換されたため、保険料引上げが毎年その上のぼることになったことである。

「所得対応方式」の場合には、所得を上まわる医療費の増加のさいにも、それを保険料値上げに直接に結びつけずに、国保財調に吸収し、加入者の所得状況に応じて決める方式である。

それに対して「医療費対応方式」は、医療費が増加すれば、その増加分を保険料の値上げに直結させる方式である。医療費は国民所得を上まわる上昇率を続けており、したがって保険料の値上げがもたらされるのである。

また、中間答申の指示どおりに、国保調整交付金が、五五年度予算では都区財調二〇〇億円算入されることになったが、その内容は、事務費および、附加給付で医療費はふくまれていない。しかし鈴木知事の真のねらいは、医療費の財調算入であり、その突破口を五五年度予算において開いてしまったのである。

都側では、五八年度までに全額財調算入を考えているといわれる。

五六年度以降も急上昇すると予想される巨額な医療費が財調に算入されると、調整率である四四%のワクを大きくはみ出すことになる。これを算入したうえで総ワクの四四%に抑えるために打ち出されているが、「標準概括算定」方式である。都の推計によると、国保調整交付金は、五六年度で五一〇億円、五七年度で六〇四億円、五八年度で七一七億円と急上昇していくという。

福祉優先の都政確立のために

(一) 低成長下の福祉のあり方

すでにみてきたような国と地方を通じる財政危機の背景には、大企業奉仕、住民自治軽視の行財政制度の矛盾と並んで、国際経済情勢の変化がある。イラン問題に代表される第二次石油危機はけっして一時的現象ではなく、発展途上国からの安い原料に頼って量的成長をとげてきた日本経済の再生産構造がもはや成立しなくなったことを示している。こうして低成長社会への転換は否応なしに進まざるをえないだろう。

今後の日本経済のすすむ道は二つあるが、第一の道は犠牲を勤労国民に転嫁し、所得の分配と再分配のしくみを大企業に有利なままに温存していく道であり、早晚破綻する道である。これに対して第二の道は生産における大企業中心・中央集中の構造をやめて・中小企業と地域経済の活力を強め・勤労大衆の購売力を高めるとともに、物価を抑制し、社会保障を充実し、生活環境への投資を増やし、住宅や教育文化を含めた社会全体の充実をは

かる、福祉型経済構造への転換の道である。

こうした所得再分配の経済構造への転換は、公共部門、とりわけ自治体の分担を民主的に拡大することによって可能となる。一言で言えば、低成長社会においてこそ自治体の役割、広義の福祉行政の役割は大きくならなければならない。

ところがいま鈴木都政が展開しようとしている「再建」路線はこれに逆行する福祉削減、大企業奉仕の都政のそれである。そしてその福祉哲学は「有料福祉論」や「三層福祉論」に余すところなくあらわれている。

それは政府のめざす「日本型福祉社会」とも軌を一にするものである。また「新経済社会七カ年計画」では「日本型福祉社会」とは、自由経済の活力を生かし、適正な公的福祉を重点的に保障するとともに、個人の自立心と家庭の安定を基礎に近隣社会を中心に、社会生活を営むことだと述べている。鈴木知事の「福祉有料化」「福祉は家庭やコミュニティで」等の所論の典拠もここにあるとみてよい。

これとは異り、勤労国民が今、低成長社会の中で求めている福祉とは、憲法に保障された国民平等の権利であり、物価の安定、就労

や営業の確保、住みよい環境、人間らしい教育文化、ゆたかな消費生活など幅広い所得の再分配であり、またそれを通じて日本経済の回復をはかる福祉型経済の発展である。

こうした福祉を実現するには、言うまでもなく家族の献身や隣人の善意だけでは不可能であり、大企業や高額所得者からの適正な課税等が不可欠である。しかしそれ以上に重要なことは、こうした新しい福祉の実現は中央集権的・全国画一的な政府の施策によっては不可能であり、住民に密着した自治体の役割が決定的になることである。

したがって当面の都政に課せられている政策課題もまた、鈴木減量路線とに逆に、

老人・障害者・病者・児童・生活困窮者などへの社会保障を強める

自らの公共料金を抑制するとともに、

物価への監視を強め、消費生活の安定につとめる

勤労者の権利を守り、中小企業への援助を強める

教育文化の発展のための物的保障を拡大する

自然を保護し、住宅、公園など住みよい環境を創設する

など、福祉の分野はますます広がっていかざるをえないのである。したがって、区市町村がその一部を分担するようになるとしても、都政が低成長下に果すべき広義の福祉の役割は、増大しこそすれ、縮小することはありえない。

(ロ) 福祉優先の都政確立の方向

革新都政一二年間の成果は、それ以前の保守都政において都民の失望を買い、失なわれていた信頼を回復して、都政と都民との距離を締め、中央直轄の政治から都民本位の政治へと変容させる役割を果たしたことである。その間、開発主導型から福祉優先型へと政策転換し、また多くの市民運動との交流の中で都民の自治意識の高揚をもたらしていった。一九七五年に復活した区長公選はその象徴的出来事であったといえよう。

ところが今、鈴木知事はこうした革新都政に対し、「経済社会の転換期に対応できず、財政危機を招いた」と非難している。この論法は、現行地方財政制度の矛盾に根本的な原因があることおおいにくすものであるが、一面、「東京都自身、自治体として適応できる改革が不十分であった」との批判は都民の間

に一定の力をもっている。

しかし、革新都政の下で発表された『低成長社会と都政』一九七八年の中ですでにこうした時代転換への対応の必要性が率直に語られていたのである。「低成長社会」への転換にさいして、今問われているのは、それを自活強化と福祉優先の都政によってなしとげるか、それとも政府に追随し、反都民的な「減量経営」によりシワ寄せし、矛盾を先へ延ばすかの選択である。

したがって、今日、民主的な都政改革をめざすためには、まずもって国＝自治省支配に對決する姿勢が前提でなければならぬ。というのは都政運営面においても、たとえば機関委任事務の増加や通達行政の強化等にみられるように実質的な国の地方支配が続いているからである。

ところが、今鈴木都政が行なおうとしている「行政改革」とは最終答申にみられるように、「緊急の必要性」「効果性」「公平性」という一見いつても妥当するような基準によって「事務事業の見直し」を行なおうというのである。これは国と自治体間の関係の構造的改革なしに、国の望むような事務事業を行ない、都を再び国の下請機関にしようとするも

のといわざるをえない。

しかし、これからの「低成長社会」の中で真に都民の利益を守るためには、反都民的な「減量経営」ではなく、広義の福祉拡大し、都財政、ひいては国民経済全体を福祉型に切りかえていかなければならない。またそのためには国から都への一層の事務と権限の委譲が必要であり、それこそが真の「公平性」「効率性」を保証することになる。なぜなら国よりも府県、府県よりも区市町村こそが住民にとつて「身近な政府」であり、住民の実情にそくした実質的に公平で効率的な福祉を実現できるからである。

国から都（府県）へのいわゆる「分権化」をめざす制度改革の展望は、当然都から区市町村への事務と権限の委譲にも当てはまる。現在のような都と区市町村の依存構造と体質の中では、基礎的自治体である区市町村に、真の自治遂行意欲はみられない。都は区町村への事務と権限の委譲を基礎に、府県として住民への奉仕につとめ、国の支配とたたかう。この関係が何よりも住民自治のための原則である。もちろんこれは鈴木知事のいう財政的見地からだけの「身軽化」と本質的に違つものである。